

Subyek Hukum Tindak Pidana Korupsi Teori dan Praktek Pelaksanaannya

Dr. Arbijoto, SH.MH

Abstrak

Istilah korupsi pertama kali digunakan di dalam Peraturan Penguasa Militer Nomor Prt/PM-06/1957, sehingga korupsi menjadi suatu istilah hukum. Penggunaan istilah korupsi dalam peraturan tersebut terdapat pada bagian konsiderannya, yang antara lain menyebutkan, bahwa perbuatan-perbuatan yang merugikan keuangan dan perekonomian negara yang oleh khalayak ramai dinamakan korupsi. Pengertian sosiologis tentang korupsi memiliki cakupan yang lebih luas bila dibandingkan dengan pengertian hukum pidana. Kita mempunyai empat tipe fenomena yang tercakup dalam istilah korupsi, yaitu: penyuapan, pemerasan, penggelapan, dan nepotisme. Semua itu sama sekali tidaklah sama. Namun, terdapat satu benang merah yang menghubungkan keempat tipe fenomena tersebut, yaitu penempatan kepentingan-kepentingan publik di bawah tujuan-tujuan privat, dengan melanggar norma-norma tugas dan kesejahteraan, yang dibarengi dengan keserba rahasiaan, pengkhianatan, penipuan, dan pengabaian yang kejam atas setiap konsekuensi yang diderita oleh publik.

Kata kunci : subyek hukum, tindak pidana, korupsi.

A. Mekanisme Pembahasan (Legislasi) Terminologi Konsepsional tentang Korupsi

Dalam sejarah kehidupan hukum pidana Indonesia, istilah korupsi pertama kali digunakan di dalam Peraturan Penguasa Militer Nomor Prt/PM-06/1957, sehingga korupsi menjadi suatu istilah hukum. Penggunaan istilah korupsi dalam peraturan tersebut terdapat pada bagian konsiderannya, yang antara lain menyebutkan, bahwa perbuatan-perbuatan yang merugikan keuangan dan perekonomian

negara yang oleh khalayak ramai dinamakan korupsi.

Seorang pejabat dikatakan melakukan tindak pidana korupsi, adalah apabila ia menerima hadiah dari seseorang yang bertujuan mempengaruhinya, agar mengambil keputusan yang menguntungkan kepentingan pemberi hadiah.

Pengertian yang lebih luas tentang makna korupsi pada penyalahgunaan wewenang memungkinkan dimasukkannya penyuapan, pemerasan, penggelapan (pe-manfaatan sumber dan fasilitas yang bukan milik sendiri untuk mencapai tujuan-tujuan pribadi) dan nepotisme ke dalam korupsi.

Dalam hal yang terakhir inilah agaknya bentuk korupsi yang tidak secara langsung dapat menimbulkan kerugian berupa uang bagi negara dan masyarakat.

Pemahaman yang lebih luas tentang makna korupsi telah membawa kita ke dalam wilayah dengan pendekatan sosiologis. Pengertian sosiologis tentang korupsi memiliki cakupan yang lebih luas bila dibandingkan dengan pengertian hukum pidana.

Kita mempunyai empat tipe fenomena yang tercakup dalam istilah korupsi, yaitu: penyuapan, pemerasan, penggelapan, dan nepotisme. Semua itu sama sekali tidaklah sama. Namun, terdapat satu benang merah yang menghubungkan keempat tipe fenomena tersebut, yaitu penempatan kepentingan-kepentingan publik di bawah tujuan-tujuan privat, dengan melanggar norma-norma tugas dan kesejahteraan, yang dibarengi dengan keserba rahasaan, pengkhianatan, penipuan, dan pengabaian yang kejam atas setiap konsekuensi yang diderita oleh publik.

Adanya empat tipe korupsi yakni *political bribery*, *political kickbacks*, *election fraud*, dan *corrupt campaign practices*. *Political bribery* berkaitan kekuasaan di bidang legislatif sebagai badan pembentuk undang-undang. Badan legislatif tersebut dikendalikan oleh suatu kepentingan karena dana yang dikeluarkan pada masa pemilihan umum sering berhubungan dengan aktivitas perusahaan tertentu yang bertindak sebagai penyandang dana. Individu pengusaha sebagai pemilik perusahaan berharap agar anggota parlemen yang telah diberi dukungan dana pada saat pemilihan umum dapat membuat peraturan perundang-undangan yang menguntungkan usaha atau bisnis mereka. Sedangkan *political kickbacks* adalah kegiatan korupsi yang berkaitan dengan sistem kontrak pekerjaan borongan antara pejabat pelaksana atau

pejabat terkait dengan pengusaha yang memberikan kesempatan atau peluang untuk mendapatkan banyak uang bagi kedua belah pihak. Sementara *election fraud* adalah korupsi yang berkaitan langsung dengan kecurangan-kecurangan dalam pemilihan umum, baik yang dilakukan oleh calon penguasa atau calon anggota parlemen, ataupun oleh lembaga pelaksana pemilihan umum. Sedangkan *corrupt campaign practice* adalah korupsi yang berkaitan dengan kegiatan kampanye dengan menggunakan fasilitas negara dan bahkan juga penggunaan uang negara oleh calon penguasa yang saat itu memegang kekuasaan.

Pemahaman terhadap korupsi atas empat jenis, yaitu:

a. *Discretionary corruption*, yakni korupsi yang dilakukan karena adanya kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan, sekalipun tampaknya bersifat sah, bukanlah praktik-praktik yang dapat diterima oleh para anggota organisasi. Contohnya: seorang pelayanan perizinan tenaga kerja asing memberikan pelayanan yang lebih cepat kepada "calo" atau orang yang bersedia membayar lebih ketimbang para pemohon yang biasa-biasa saja. Alasannya karena calo adalah orang yang bisa memberikan pendapatan tambahan. Dalam kasus ini sulit dibuktikan tentang praktik korupsi, walaupun ada peraturan yang dilanggar. Terlebih lagi apabila dalih memberikan uang tambahan itu dibungkus dengan *jargon* "tanda ucapan terima kasih" dan diserahkan setelah layanan diberikan.

b. *Illegal corruption*, ialah suatu jenis tindakan yang bermaksud mengacaukan bahasa atau maksud-maksud hukum, peraturan, dan regulasi tertentu. Contohnya, di dalam peraturan lelang dinyatakan bahwa

untuk pengadaan barang jenis tertentu harus melalui proses pelelangan atau tender. Tetapi karena waktunya mendesak (karena turunnya anggaran terlambat), maka proses tender itu tidak dimungkinkan. Untuk itu pimpinan proyek mencari dasar hukum mana yang bisa mendukung atau memperkuat pelaksanaan pelelangan, sehingga tidak disalahkan oleh inspektur. Dicarilah pasal-pasal dalam peraturan yang memungkinkan untuk bisa dipergunakan sebagai dasar hukum guna memperkuat sahnya pelaksanaan tender. Dari sekian banyak pasal, misalnya ditemukanlah suatu pasal yang mengatur perihal "keadaan darurat" atau "*force majeure*". Dalam pasal ini dikatakan, bahwa dalam keadaan darurat, prosedur pelelangan atau tender dapat dikecualikan dengan syarat harus memperoleh izin dari pejabat yang berkompeten. Dari sinilah dimulainya "*illegal corruption*", yakni ketika pimpinan proyek mengartikulasikan tentang keadaan darurat. Andaikata dalam pasal keadaan darurat tersebut ditemukan kalimat yang berbunyi "termasuk ke dalam keadaan darurat ialah suatu keadaan yang berada di luar kendali manusia", maka dengan serta merta pimpinan proyek bisa berdalih bahwa keterbatasan waktu adalah suatu unsur yang berada di luar kendali manusia, yang bisa dipergunakan oleh pimpinan proyek sebagai dasar pembenaran pelaksanaan proyek. Atas dasar penafsiran itulah pimpinan proyek meminta persetujuan kepada pejabat yang berkompeten. Dalam pelaksanaan proyek seperti ini, sebenarnya bisa dinyatakan sah atau tidak sah, bergantung pada bagaimana para pihak menafsirkan peraturan yang berlaku. Bahkan dalam beberapa kasus letak "*illegal corruption*" berada pada

kecanggihan memainkan kata-kata; bukan substansinya.

- c. *Mercenary corruption*, yakni jenis tindak pidana korupsi yang dimaksud untuk memperoleh keuntungan pribadi melalui penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan. Contohnya, dalam sebuah persaingan tender, seorang panitia lelang memiliki kewenangan untuk meluluskan peserta tender. Untuk itu secara terselubung atau terang-terangan ia mengatakan bahwa untuk memenangkan tender peserta harus bersedia memberikan uang "sogok" atau uang "semir" dalam jumlah tertentu. Jika permintaan itu dipenuhi oleh kontraktor yang mengikuti tender, maka perbuatan panitia lelang itu sudah termasuk ke dalam kategori "*mercenary corruption*". Bentuk "sogok" atau "semir" itu tidak mutlak berupa uang, namun bisa juga dalam bentuk lain.
- d. *Ideological corruption*, ialah jenis korupsi *illegal* maupun *discretionary* yang dimaksudkan untuk mengejar tujuan kelompok. Kasus skandal Watergate adalah contoh "*ideological corruption*", di mana sejumlah individu memberikan komitmen mereka kepada Presiden Nixon ketimbang kepada undang-undang atau hukum. Penjualan asset BUMN untuk mendukung kemenangan pemilihan umum dari partai politik tertentu adalah contoh dari jenis korupsi.

Di Indonesia, meskipun telah sejak lama diyakini potensi kriminal dari nepotisme, atau setidaknya dianggap sebagai faktor kriminogen, namun perilaku ini pada awalnya agak sulit dicarikan rumusan hukumnya dalam perundang-undangan pidana, baik di dalam KUHP maupun di dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi. Akibatnya, fenomena tersebut tidak dapat

dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi dalam perspektif hukum pidana. Jadi, nepotisme masih berada dalam wilayah pengertian sosiologis tentang korupsi.

Termasuk juga dalam pengertian korupsi adalah pemerasan, yaitu permintaan pemberian atau hadiah dalam pelaksanaan tugas-tugas publik. Istilah korupsi sering pula dikenakan kepada pejabat-pejabat yang melakukan penggelapan terhadap dana publik, di mana mereka menggunakan dana publik yang mereka urus bagi kepentingan pribadinya. Di samping itu, pengangkatan sanak saudara, teman-teman atau kelompok politiknya pada jabatan-jabatan dalam kedinasan aparat pemerintah tanpa memandang keahlian dan kemampuan mereka maupun konsekuensinya pada kesejahteraan masyarakat, yang lazim disebut nepotisme.

Meskipun Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tidak secara spesifik memfokuskan pengaturannya mengenai nepotisme, namun paling tidak di dalamnya terkandung adanya suatu pengakuan bahwa perilaku "tidak pantas" itu telah sejak lama berjangkit di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan negara. Diakui pula adanya akibat yang dapat ditimbulkannya, yaitu kerusakan sendi-sendi pemerintahan negara.

Nepotisme di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 diartikan sebagai setiap perbuatan penyelenggara negara yang secara melawan hukum menguntungkan kepentingan keluarganya dan/atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Kriminalisasi terhadap nepotisme dilakukan melalui ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 yang menyebutkan: Setiap penyelenggara negara atau anggota Komisi Pemeriksa yang melakukan nepotisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 4 dipidana dengan pidana penjara

paling singkat 2 tahun dan paling lama 12 tahun dan denda paling sedikit Rp 200 juta dan paling banyak Rp 1 miliar.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, maka sejak saat itu pulalah hukum pidana Indonesia mengenal suatu bentuk delik baru yang disebut tindak pidana nepotisme.

Meskipun telah dilakukan kriminalisasi terhadap nepotisme, tampaknya tidak ada usaha ke arah kebijakan legislatif untuk merumuskan dan menampung tindak pidana ini ke dalam suatu wadah dengan undang-undang korupsi. Dengan demikian, dapat dikatakan, bahwa meskipun nepotisme telah dirumuskan sebagai suatu bentuk tindak pidana, namun secara konseptual ia bukan merupakan suatu bentuk atau jenis korupsi sebagaimana diintroduksi dalam kajian-kajian sosiologis tentang korupsi.

B. Tinjauan Teoritis Masalah Subyek, Pelaku Tindak Pidana Korupsi

Pada mulanya korupsi hanya dipahami orang sebagai suatu bentuk penyalahgunaan kekuasaan yang berhubungan dengan pemerintahan. Dilihat dari sudut itu, korupsi hanya dianggap sebagai penyimpangan dari norma-norma yang berlaku bagi orang yang menjabat suatu jabatan di lingkungan pemerintahan. Esensinya terletak, di satu pihak pada penggunaan kekuasaan atau wewenang yang terkandung dalam suatu jabatan, dan di lain pihak terdapat unsur keuntungan, baik berupa uang korupsi ataupun bukan.

Korupsi di deskripsikan sebagai perilaku menyimpang dari tugas yang normal dalam pemerintahan karena pertimbangan pribadi (keluarga, sahabat pribadi dekat), kebutuhan uang atau

untuk pengadaan barang jenis tertentu harus melalui proses pelelangan atau tender. Tetapi karena waktunya mendesak (karena turunnya anggaran terlambat), maka proses tender itu tidak dimungkinkan. Untuk itu pimpinan proyek mencari dasar hukum mana yang bisa mendukung atau memperkuat pelaksanaan pelelangan, sehingga tidak disalahkan oleh inspektur. Dicarilah pasal-pasal dalam peraturan yang memungkinkan untuk bisa dipergunakan sebagai dasar hukum guna memperkuat sahnya pelaksanaan tender. Dari sekian banyak pasal, misalnya ditemukanlah suatu pasal yang mengatur perihal "keadaan darurat" atau "*force majeure*". Dalam pasal ini dikatakan, bahwa dalam keadaan darurat, prosedur pelelangan atau tender dapat dikecualikan dengan syarat harus memperoleh izin dari pejabat yang berkompeten. Dari sinilah dimulainya "*illegal corruption*", yakni ketika pimpinan proyek mengartikulasikan tentang keadaan darurat. Andaikata dalam pasal keadaan darurat tersebut ditemukan kalimat yang berbunyi "termasuk ke dalam keadaan darurat ialah suatu keadaan yang berada di luar kendali manusia", maka dengan serta merta pimpinan proyek bisa berdalih bahwa keterbatasan waktu adalah suatu unsur yang berada di luar kendali manusia, yang bisa dipergunakan oleh pimpinan proyek sebagai dasar pembenaran pelaksanaan proyek. Atas dasar penafsiran itulah pimpinan proyek meminta persetujuan kepada pejabat yang berkompeten. Dalam pelaksanaan proyek seperti ini, sebenarnya bisa dinyatakan sah atau tidak sah, bergantung pada bagaimana para pihak menafsirkan peraturan yang berlaku. Bahkan dalam beberapa kasus letak "*illegal corruption*" berada pada

kecanggihan memainkan kata-kata; bukan substansinya.

- c. *Mercenary corruption*, yakni jenis tindak pidana korupsi yang dimaksud untuk memperoleh keuntungan pribadi melalui penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan. Contohnya, dalam sebuah persaingan tender, seorang panitia lelang memiliki kewenangan untuk meluluskan peserta tender. Untuk itu secara terselubung atau terang-terangan ia mengatakan bahwa untuk memenangkan tender peserta harus bersedia memberikan uang "sogok" atau uang "semir" dalam jumlah tertentu. Jika permintaan itu dipenuhi oleh kontraktor yang mengikuti tender, maka perbuatan panitia lelang itu sudah termasuk ke dalam kategori "*mercenary corruption*". Bentuk "sogok" atau "semir" itu tidak mutlak berupa uang, namun bisa juga dalam bentuk lain.
- d. *Ideological corruption*, ialah jenis korupsi *illegal* maupun *discretionary* yang dimaksudkan untuk mengejar tujuan kelompok. Kasus skandal Watergate adalah contoh "*ideological corruption*", di mana sejumlah individu memberikan komitmen mereka kepada Presiden Nixon ketimbang kepada undang-undang atau hukum. Penjualan asset BUMN untuk mendukung kemenangan pemilihan umum dari partai politik tertentu adalah contoh dari jenis korupsi.

Di Indonesia, meskipun telah sejak lama diyakini potensi kriminal dari nepotisme, atau setidaknya tidaknya dianggap sebagai faktor kriminogen, namun perilaku ini pada awalnya agak sulit dicarikan rumusan hukumnya dalam perundang-undangan pidana, baik di dalam KUHP maupun di dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi. Akibatnya, fenomena tersebut tidak dapat

dengan kata "*setiap orang*", yang berarti siapa saja.

Sepanjang menyangkut masalah, subyek tindak pidana korupsi, dalam kasus-kasus tertentu masih ditemukan adanya perbedaan interpretasi dan kesenjangan pemahaman di kalangan penegak hukum. Masih ada di antaranya yang berpendirian, bahwa tindak pidana korupsi hanya dimungkinkan untuk dipertanggungjawabkan kepada pegawai negeri. Sementara mereka yang bukan pegawai negeri mesti dijauhkan dari wilayah itu. Sekalipun pendirian seperti itu tidak begitu dominan, namun fakta itu patut disikapi sebagai suatu problem yuridis yang perlu dipecahkan, sehingga dengan demikian kesenjangan pemahaman selanjutnya dapat dihindari.

Titik pangkal persoalan subyek hukum pidana tentang korupsi sebenarnya terletak pada adanya rumusan mengenai pegawai negeri di dalam undang-undang korupsi. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 membuat pembatasan pengertian pegawai negeri sebagai subyek tindak pidana korupsi. Pegawai negeri yang dimaksud meliputi juga orang-orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah, atau yang menerima gaji atau upah dari suatu badan/badan hukum yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah, atau badan hukum lain yang mempergunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat.

Dalam menyikapi pertumbuhan perilaku koruptif, pembuat Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menempuh kebijakan yang sebenarnya tidak jauh berbeda dengan pembuat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, khususnya menyangkut subyek hukum pidana tentang korupsi. Meskipun sama-sama melakukan perluasan pengertian pegawai negeri, namun dalam soal subyek hukum pidana,

pembuat undang-undang korupsi yang baru tampak lebih maju daripada undang-undang korupsi sebelumnya. Hal tersebut terbukti dengan adanya kebijakan melakukan perluasan cakupan subyek hukum tentang korupsi, yang tidak saja berupa orang perorangan (*natuurlijk persoon*); melainkan juga korporasi (*recht persoon*).

Penempatan korporasi sebagai subyek tindak pidana korupsi adalah sesuatu yang baru di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 bila dibandingkan dengan rumusan subyek korupsi dalam undang-undang korupsi sebelumnya. Dalam perspektif undang-undang korupsi yang baru itu, subyek tindak pidana korupsi tidak hanya meliputi "orang perorangan" atau individu, melainkan juga korporasi, baik yang berbentuk badan hukum maupun yang bukan badan hukum.

Rumusan hukum pidana tentang korupsi (rumusan delik) di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tidak lagi diawali dengan kata "*barangsiapa*" sebagaimana undang-undang sebelumnya. Di dalam undang-undang korupsi yang baru itu, rumusan tindak pidananya diawali dengan kata *setiap orang*. Dengan penggunaan kata *setiap orang* itu tampaknya pembuat undang-undang bermaksud untuk rumusan yang sama yang terdapat di dalam Konsep Rancangan KUHP baru.

Apa yang dimaksud dengan kata *setiap orang* dalam perspektif undang-undang korupsi. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menegaskan, bahwa *setiap orang* adalah perseorangan atau termasuk korporasi. Sementara korporasi itu menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Korupsi diartikan sebagai kumpulan orang atau kekayaan yang terorganisasi, baik

merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.

Dalam penetapannya sebagai subyek tindak pidana korupsi tampaknya tidak terdapat perbedaan, apakah korporasi itu berbentuk badan hukum atau tidak, sebab keduanya dikategorikan sama sebagai subyek hukum pidana. Korporasi itu sendiri sebagai kumpulan terorganisasi bisa berbentuk orang dan bisa berbentuk kekayaan. Korporasi yang berbentuk badan hukum misalnya Perseroan Terbatas (P.T), sedangkan yang bukan badan hukum misalnya perkumpulan (*maatschap*).

Kebijakan perundang-undangan mengadakan perluasan subyek tindak pidana korupsi seperti diuraikan di atas, yang meliputi pula korporasi, bukan tanpa alasan. Latar belakang ditempuhnya kebijakan untuk mengadakan perluasan adalah, bahwa perilaku koruptif yang merugikan keuangan dan perekonomian negara, ternyata tidak hanya dilakukan oleh mereka-mereka yang memenuhi kualifikasi pegawai negeri menurut undang-undang kepegawaian saja. Mereka-mereka yang bukan pegawai negeri dalam pengertian undang-undang kepegawaian, yang menerima tugas tertentu dari suatu badan negara, atau badan atau korporasi yang menerima bantuan dari negara, ternyata dapat pula melakukan perbuatan tercela yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Demikian pula halnya dengan korporasi, yang diyakini dan diprediksi memiliki potensi melakukan tindak pidana korupsi.

Dalam masyarakat modern, peranan korporasi sangat strategis, bahkan dalam praktik, korporasi dapat menjadi sarana untuk melakukan kejahatan (*corporate criminal*), terutama sekali korupsi dan memperoleh keuntungan dari hasil korupsi tersebut. Oleh sebab itu, konsepsi pembedaan yang hanya dapat ditujukan terhadap para pengurus korporasi saja jelas

tidak adil. Jadi di samping manusia, badan hukum atau korporasi patut dapat diterima sebagai subjek tindak pidana korupsi.

Masalah pertanggungjawaban pidana korporasi dalam tindak pidana korupsi adalah segi lain dari subjek tindak pidana korupsi. Pemahaman terhadap masalah subjek tindak pidana korupsi dapat meliputi dua hal, yaitu: *Pertama*, siapa yang melakukan tindak pidana (si pembuat). *Kedua*, siapa yang dapat dipertanggungjawabkan.

Prinsip yang secara umum diakui adalah, bahwa untuk adanya pertanggungjawaban pidana ialah keharusan adanya kesalahan, yang di negara-negara Anglo Saxon dikenal dengan asas "*mens rea*". Asas ini menghendaki dipidanya seseorang tidaklah cukup apabila orang itu telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum. Meskipun perbuatannya memenuhi rumusan tindak pidana korupsi dalam undang-undang, namun hal tersebut belum memenuhi syarat untuk penjatuhan pidana. Untuk itu masih diperlukan adanya syarat bahwa orang yang melakukan perbuatan itu mempunyai kesalahan (*subjective guilt*)? Dalam hubungan itu berlaku asas "*geen straf zonder schuld*" atau "*nulla poena sine culpa*" (tiada pidana tanpa kesalahan)?

Doktrin hukum pidana mengajarkan bahwa, pada umumnya yang dapat dipertanggungjawabkan adalah si pembuat. Akan tetapi, secara khusus tidaklah selalu demikian. Persoalannya tergantung pada cara atau sistem perumusan pertanggungjawaban yang ditempuh oleh pembuat undang-undang. Dalam hubungan ini ada tiga cara perumusan yang ditempuh oleh pembuat undang-undang, yaitu:

- a. Ada yang merumuskan bahwa yang dapat melakukan tindak pidana dan yang dapat dipertanggungjawabkan adalah orang. Perumusan seperti ini dianut oleh KUHP;

- b. Ada yang merumuskan bahwa yang dapat melakukan tindak pidana adalah orang dan/atau badan hukum. Akan tetapi yang dapat dipertanggungjawabkan hanyalah orang, dan dalam hal badan hukum yang melakukan, maka yang dapat dipertanggungjawabkan adalah anggota (pengurus) badan hukum yang bersangkutan. Perumusan seperti ini misalnya terlihat pada Ordonansi Devisa;
- c. Ada yang merumuskan bahwa yang dapat melakukan tindak pidana maupun yang dapat dipertanggungjawabkan adalah orang dan/atau badan hukum itu sendiri. Perumusan seperti ini dapat dilihat misalnya dalam Undang-Undang Tindak Pidana Ekonomi, Undang-Undang Narkotika, dan sebagainya.

Doktrin hukum pidana yang mengajarkan syarat umum adanya kesalahan dalam hal pertanggungjawaban pidana dapat dikecualikan untuk tindak pidana-tindak pidana tertentu, seperti korupsi. Dalam kaitan itu, dikenal adanya konsep "*strict liability*" dan "*vicarious liability*."

"*Strict liability*" dapat diartikan sebagai pertanggungjawaban pidana tanpa kesalahan (*liability without fault*). Dalam pengertian seperti itu dipahami, bahwa si pembuat sudah dapat dipertanggungjawabkan jika ia telah melakukan suatu perbuatan sebagaimana dirumuskan dalam undang-undang tanpa melihat bagaimana sikap batinnya. Jadi seseorang sudah dapat dipertanggungjawabkan walaupun pada dirinya tidak ada "*mens rea*." Konsep "*strict liability*" dapat diterapkan atas dasar alasan-alasan tertentu, yaitu:

- a. Adalah sangat esensial untuk menjamin dipatuhinya peraturan-peraturan penting tertentu yang diperlukan untuk kesejahteraan masyarakat;

- b. Pembuktian adanya "*mens rea*" akan menjadi sangat sulit untuk pelanggaran-pelanggaran yang berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat;
- c. Tingginya tingkat bahaya sosial yang ditimbulkan oleh perbuatan yang bersangkutan.

"*Vicarious liability*" biasanya diartikan sebagai pertanggungjawaban pengganti, di mana seseorang dalam hal-hal tertentu bertanggung jawab atas perbuatan orang lain. Pertanggungjawaban seperti itu biasanya terjadi dalam hal perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh orang lain itu berada dalam ruang lingkup jabatan atau pekerjaannya. Jadi, pada umumnya terbatas pada kasus-kasus yang menyangkut hubungan antara majikan dengan buruh (pekerja). Dengan konsep seperti itu berarti, sekalipun seseorang tidak melakukan sendiri suatu tindak pidana korupsi dan tidak mempunyai kesalahan dalam arti yang biasa, namun ia masih tetap dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam kaitan pertanggungjawaban pidana korporasi sebagai subyek tindak pidana korupsi, permasalahan selanjutnya adalah bagaimana menentukan kesalahan korporasi itu sendiri. Penentuan kesalahan korporasi dilakukan dengan cara mengidentifikasikannya dengan "sikap batin" pengurus korporasi. Untuk itu harus dibuktikan bahwa pelaksanaan tindak pidana tersebut merupakan "*business policy*" yang diputuskan oleh mereka yang berwenang dalam korporasi tersebut, dan keputusan itu diterima sebagai kebijakan korporasi.

Dari uraian tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan, bahwa pertumbuhan perilaku koruptif telah menggambarkan potensi korporasi tidak saja sebagai alat untuk melakukan tindak pidana korupsi, tetapi sekaligus juga sebagai pelaku korupsi tindak pidana korupsi. Oleh karena potensi perilaku koruptif dari

korporasi sedemikian rupa, maka kebijakan perundang-undangan dalam penanggulangan masalah korupsi telah memposisikan korporasi sebagai subyek tindak pidana korupsi (*recht persoon*) di samping manusia (*natuurlijk persoon*), sehingga korporasi dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana. Kebijakan tersebut tertuang dalam rumusan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001. Penempatan korporasi sebagai subyek tindak pidana telah mengesampingkan prinsip umum hukum pidana dalam kodifikasi yang hanya mengenal manusia sebagai subyek, sehingga hanya manusia pulalah yang dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana. Kebijakan perundang-undangan yang memposisikan korporasi sebagai subyek tindak pidana telah memperoleh dasar pembenaran, baik secara teoretis maupun secara praktis.

C. Penerapan Terhadap Subyek, Pelaku Tindak Pidana Korupsi

Pembentuk Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 membuat rumusan delik atau rumusan tentang beberapa kategori perbuatan yang dapat dipidana sebagai tindak pidana korupsi hanya dalam satu pasal, yaitu Pasal 1 yang terdiri dari 2 ayat. Berdasarkan pengamatan terhadap praktik penegakan hukum, dalam kasus-kasus tertentu pada waktu undang-undang itu masih berlaku, terdapat perbedaan penafsiran mengenai rumusan tindak pidana korupsi, khususnya menyangkut rumusan tersebut dalam Pasal 1 ayat (1) huruf a dan b di atas. Perbedaan interpretasi itu berkisar pada persoalan apakah tindak pidana korupsi yang dirumuskan itu merupakan delik formil atau delik materiil. Perbedaan itu pun masih mewarnai kehidupan hukum pidana dalam pemberantasan korupsi sampai saat

ini. Oleh karena itu, menjadi penting dipahami tentang sifat rumusan delik yang terkandung di dalam undang-undang korupsi sejak dulu sampai dewasa ini.

Untuk menganalisis persoalan ini lebih lanjut, berikut ini dikemukakan unsur-unsur (*bestanddelen*) yang terkandung di dalam kedua ketentuan tersebut di atas. Pasal 1 ayat (1) huruf a unsur-unsurnya adalah sebagai berikut.

- a. Melawan hukum;
- b. Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan;
- c. Yang secara langsung atau tidak langsung, merugikan keuangan negara dan/atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya, bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan atau perekonomian negara.

Sedangkan Pasal 1 ayat (1) huruf b unsur-unsur yang terkandung di dalamnya adalah:

- a. Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan;
- b. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan;
- c. Yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Dari unsur-unsur yang terkandung di dalam kedua ketentuan di atas, yang cenderung dipersalkan dalam kaitannya dengan rumusan delik adalah menyangkut unsur merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Bila diperhatikan secara sepintas lalu, terkesan adanya kemiripan unsur ini di dalam kedua ketentuan tersebut. Akan tetapi, bila diperhatikan secara lebih seksama, akan terlihat adanya perbedaan yang cukup mendasar antara keduanya. Meskipun terdapat perbedaan, namun pembuat undang-undang telah menempatkan kerugian keuangan dan/atau perekonomian negara di dalam kedua ketentuan itu

sebagai unsur. Dengan demikian dapat dikatakan, untuk dapat dipidanya pelaku dalam tindak pidana korupsi, penuntut umum harus membuktikan adanya unsur kerugian keuangan negara atau perekonomian negara itu.

Pembuat undang-undang tidak memberikan penjelasan lebih lanjut tentang apa yang dimaksud dengan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Di dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 hanya ditegaskan, bahwa keuangan negara yang dimaksudkan dalam undang-undang itu meliputi juga keuangan daerah atau suatu badan/badan hukum yang menggunakan modal atau kelonggaran dari negara atau masyarakat dengan dana-dana yang diperoleh dari masyarakat tersebut untuk kepentingan kemanusiaan, sosial, dan lain-lain. Dengan maksud untuk menghindari kemungkinan timbulnya kesimpangsiuran dalam penafsiran, di dalam Penjelasan Pasal 1 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 ditegaskan pula bahwa, keuangan dari badan hukum atau badan hukum yang seluruh modalnya diperoleh dari swasta tidak termasuk ke dalam pengertian keuangan negara. Misalnya keuangan PT, CV, Firma, dan sebagainya yang seluruh modalnya berasal dari swasta.

Demikian pula mengenai perekonomian *negara*, oleh pembentuk undang-undang tidak dijelaskan secara eksplisit. Pembuat undang-undang hanya memberikan penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan perekonomian negara, ialah pelanggaran-pelanggaran pidana terhadap peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bidang kewenangannya seperti dimaksud dalam Ketetapan MPRS Nomor XXIII/MPRS/1960.

Khusus menyangkut unsur merugikan keuangan negara dari kedua ketentuan di atas tadi, dalam praktik penegakan hukum, khususnya dalam kasus-kasus tertentu, timbulnya perbedaan interpretasi dan kesenjangan pemahaman merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari. Tindak pidana korupsi pada umumnya cenderung dipahami sebagai suatu tindak pidana yang baru dianggap ada apabila secara nyata telah memenuhi unsur merugikan keuangan negara. Jika demikian, konsekuensinya yang sering dikedepankan adalah, apabila kerugian keuangan negara, atau hasil korupsi itu dikembalikan oleh pelaku, maka unsur merugikan keuangan negara lantas dengan "sendirinya dianggap tidak ada lagi. Selanjutnya dengan keadaan seperti itu, tindak pidana korupsi dianggap sudah tidak ada lagi, sehingga dengan demikian pelaku tidak diproses dan tidak diajukan ke pengadilan untuk dimintakan pertanggungjawaban pidana.

Kenyataan seperti tersebut di atas telah sejak lama terungkap dan menjadi sorotan publik. Misalnya, dalam sebuah kasus tindak pidana korupsi yang diperiksa oleh Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta pada tahun 1989, dengan tersangka Kepala Bagian Keuangan Pemerintah Daerah DKI Jakarta. Tersangka dalam kasus ini diperiksa oleh aparat penegak hukum dengan tuduhan telah merugikan keuangan negara sebesar Rp. 528 Juta. Akan tetapi atas perintah Gubernur DKI Jakarta pada waktu itu, tersangka diminta untuk mengembalikan uang hasil korupsinya ke kas negara. Namun karena tersangka tidak mampu mengembalikannya, maka dengan Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 1550 tanggal 18 November 1989, tersangka diminta untuk mencicil pengembalian uang tersebut, sehingga dengan demikian perkaranya dianggap selesai, dan pelakunya tidak perlu diajukan ke pengadilan.

Dalam pada itu, fenomena yang sama pernah pula terjadi di Lampung dalam kasus korupsi yang melibatkan Kepala Depot Logistik (DOLOG) Lampung pada tahun 1992.

Berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Kejaksaan Tinggi Lampung, terdapat cukup bukti untuk mengajukan Kepala Dolog tersebut ke pengadilan atas sangkaan telah menyelewengkan uang negara sebesar Rp 200 juta. Akan tetapi, setelah dimusyawarahkan secara interen, tersangka hanya dikenakan mutasi dan diharuskan untuk mengembalikan uang hasil korupsinya ke kas negara.

Dengan fakta demikian dapat dikatakan, bahwa kenyataan praktik telah membuktikan terdapat kasus tindak pidana korupsi yang tidak diteruskan ke tahap adjudikasi atas dasar tidak adanya kerugian keuangan negara karena telah dikembalikan oleh tersangka.

Di samping itu, tidak kalah pula menariknya suatu kenyataan lain yang justru ditemukan dalam putusan hakim yang membebaskan seorang terdakwa atas dasar pertimbangan bahwa kerugian keuangan negara telah dikembalikan. Kenyataan seperti itu ditemukan dalam Putusan Pengadilan Negeri Padang Nomor 221/Pid.B/1999/ PN.Pdg., tanggal 22 Januari 2000. Dalam perkara ini Drs. Zuiyen Rais, M.S. (Walikota Padang) oleh Jaksa Penuntut Umum didakwa telah melakukan tindak pidana korupsi, karena telah memberikan bantuan keuangan kepada para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Padang dari mata anggaran yang semestinya dialokasikan untuk bantuan organisasi sosial, sehingga perbuatan demikian dianggap sebagai penyalahgunaan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Padang. Pengadilan Negeri Padang yang memeriksa dan mengadili perkara

tersebut pada tingkat pertama membebaskan terdakwa dari ancaman pidana karena dakwaan/jaksa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan. Segi yang menjadi persoalan dalam hubungan ini adalah, adanya penjelasan di dalam salah satu pertimbangan hakim yang pada intinya menyatakan, bahwa kerugian keuangan negara telah dikembalikan oleh para anggota DPRD Kota Padang pada tanggal 30 Juli 1999, sehingga unsur tindak pidana korupsi tidak terpenuhi.

Dengan adanya pertimbangan Hakim yang demikian itu untuk membebaskan seseorang terdakwa, maka dapat dikatakan Pengadilan Negeri Padang telah menganut pendirian bahwa tindak pidana korupsi adalah delik materiil. Akan tetapi, Mahkamah Agung yang mengadili perkara itu pada tingkat kasasi, ternyata memperbaiki putusan Pengadilan Negeri Padang tersebut, dan menyatakan terdakwa terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi. Menyangkut pertimbangan hakim mengenai pengembalian kerugian keuangan negara, Mahkamah Agung berpendirian bahwa pengembalian dana tersebut tidak dapat meniadakan kesalahan terdakwa. Dengan pertimbangan seperti itu dapat dikatakan Mahkamah Agung berpendirian, bahwa pengembalian uang negara yang menjadi sasaran tindak pidana korupsi tidak menghapuskan kesalahan terdakwa sehingga dengan demikian tindak pidana korupsi dianggap sebagai delik formil.

Pendirian yang sama terlihat pula dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1401 K/ Pid/ 1992 tanggal 29 Juni 1994. Dalam salah satu pertimbangannya Mahkamah Agung menyatakan bahwa Pengadilan Tinggi Kupang dalam Putusan Nomor 18/Pid/1992/PT.K tanggal 25 Maret 1992 telah salah dalam menerapkan hukum, karena meskipun uang yang dipakai

terdakwa tanpa hak dan melawan hukum itu telah dikembalikan, tetapi sifat melawan hukum dari perbuatan terdakwa tetap ada, dan tidak hapus, dan tidak dapat dianggap sebagai alasan pembenar atau pemaaf atas kesalahan terdakwa, terdakwa tetap dapat dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Sehubungan dengan kenyataan praktik yang telah diuraikan di atas, maka permasalahannya adalah menyangkut konstruksi hukum pidana tentang rumusan tindak pidana korupsi. Hal ini berhubungan erat dengan pelajaran dasar hukum pidana, khususnya mengenai jenis-jenis delik.

Kepustakaan hukum pidana membedakan bermacam-macam jenis tindak pidana (delik) dari berbagai segi pandangan. KUHP membagi tindak pidana atas kejahatan (*misdrif*) dan pelanggaran (*onvertreding*). Tindak pidana yang termasuk kategori kejahatan secara umum adalah sebagaimana terdapat di dalam Buku II KUHP. Sedangkan yang termasuk kategori pelanggaran adalah yang secara umum terdapat di dalam Buku III KUHP.

Adanya perbedaan antara kejahatan dan pelanggaran, didasarkan atas perbedaan antara apa yang disebut "*rechtsdelict*" (delik hukum) dan "*wetsdelict*" (delik undang-undang). Suatu perbuatan merupakan "*rechtsdelict*" adalah apabila perbuatan itu bertentangan dengan asas-asas hukum positif yang ada dalam kesadaran hukum rakyat, tanpa mempersoalkan apakah asas-asas tersebut dicantumkan atau tidak dalam undang-undang pidana. Sedangkan yang dimaksud dengan "*wetsdelict*" adalah perbuatan yang bertentangan dengan apa yang secara tegas dicantumkan dalam undang-undang pidana, terlepas dari apakah perbuatan itu bertentangan atau tidak dengan kesadaran hukum rakyat. Undang-undang melarang perbuatan tersebut adalah karena kepentingan umum, dan bukan karena

perbuatan itu bertentangan dengan asas-asas hukum positif yang ada dalam kesadaran hukum rakyat.

Di samping adanya perbedaan jenis-jenis tindak pidana antara kejahatan dan pelanggaran, kepustakaan hukum pidana juga membuat perbedaan dari sudut lain. Dari sudut perumusannya, dapat dibedakan antara delik yang dirumuskan secara materiil (sering disebut delik materiil), dan delik yang dirumuskan secara formil (sering disebut delik formil).

Delik materiil adalah jenis tindak pidana yang baru dianggap selesai dilakukan dengan telah timbulnya suatu akibat yang dilarang. Sedangkan delik formil adalah tindak pidana yang dianggap telah sepenuhnya terlaksana dengan telah dilakukannya suatu perbuatan yang dilarang." Dari pengertian tersebut di atas, dapat dipahami dan diambil kesimpulan, bahwa yang dilarang dan diancam dengan pidana dalam delik materiil adalah akibat suatu perbuatan yang dilarang oleh undang-undang. Artinya, syarat untuk adanya delik materiil adalah timbulnya akibat yang dilarang dari perbuatan yang bersangkutan. Selama akibat itu belum timbul, maka delik dianggap belum ada atau belum selesai. Misalnya dalam tindak pidana pembunuhan menurut Pasal 338 KUHP, yang dilarang itu adalah menghilangkan nyawa orang lain. Jika akibat itu belum ada, maka tindak pidana pembunuhan belum terjadi.

Tidak demikian halnya dengan delik formil, justru yang dilarang itu adalah melakukan perbuatan itu sendiri. Dalam delik formil tidak dipersoalkan timbulnya akibat dari perbuatan yang dilarang seperti dalam delik materiil. Misalnya tindak pidana penyuapan menurut Pasal 209 dan 210 KUHP, tindak pidana telah selesai dilakukan pada waktu perbuatan menyuap itu dilakukan tanpa menghiraukan apakah perbuatan menyuap itu menimbulkan

akibat atau tidak, dan tidak pula dipersoalkan apakah hasil penyuapan itu dikembalikan atau tidak oleh penerima suap.

Contoh lain misalnya dalam tindak pidana pencurian menurut Pasal 362 KUHP, yang dilarang adalah perbuatan mengambil milik orang lain sebagian atau seluruhnya tanpa hak. Dengan telah terlaksananya perbuatan mengambil itu sendiri, maka tindak pidana pencurian telah terjadi dengan sempurna. Oleh karena itu, pelaku telah dapat dijatuhi pidana, dan tidak dipersoalkan apakah hasil pencurian itu kemudian dikembalikan lagi oleh si pembuat delik kepada korban.

Dengan konstruksi hukum yang demikian, maka dalam kasus yang telah disinggung di atas tadi, terlihat seolah-olah tindak pidana korupsi dipandang sebagai delik yang dirumuskan secara materiil. Oleh karena itu, dengan mengembalikan kerugian keuangan negara, meskipun dengan cara dicicil sekalipun, lantas tindak pidana korupsi dianggap belum terjadi sama sekali. Tindak pidana korupsi baru dianggap ada apabila secara nyata telah menimbulkan akibat dalam bentuk adanya kerugian keuangan negara. Dengan kerangka berpikir seperti itu berarti, orang akan cenderung berkesimpulan bahwa setiap pelaku yang mengembalikan kerugian keuangan negara yang telah dikorupsinya tidak dapat dihadapkan ke hadapan sistem peradilan pidana untuk diproses dan dimintakan pertanggungjawaban pidana.

Pembuat undang-undang korupsi pada awalnya memang tidak secara eksplisit memberikan keterangan atau penjelasan tentang apakah tindak pidana korupsi merupakan delik materiil atau delik formil. Persoalan seperti ini biasanya diserahkan kepada ilmu pengetahuan hukum pidana dan yurisprudensi untuk merekonstruksikannya. Akan tetapi, untuk menghindari

kesalah pahaman di dalam praktik penegakan hukum pidana terhadap tindak pidana korupsi seperti yang terjadi sebelumnya, maka di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, tindak pidana korupsi dirumuskan secara eksplisit sebagai delik formil. Kebijakan perundang-undangan demikian dapat dilihat dari rumusan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 serta Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 berbunyi:

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang *dapat (cetak miring dan tebal oleh penulis)* merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 tahun dan paling lama 20 tahun dan denda paling sedikit Rp. 200 juta dan paling banyak Rp. 1 miliar.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menyatakan:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang *dapat (cetak miring dan tebal oleh penulis)* merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling sedikit 1 tahun dan paling lama 20 tahun, dan/atau denda paling sedikit Rp. 50 juta dan paling banyak Rp. 1 miliar.

Sementara itu, di dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 ditegaskan, bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Adanya kata "*dapat*" di depan unsur merugikan keuangan negara dan seterusnya dalam kedua pasal tersebut di atas memperlihatkan maksud pembuat undang-undang untuk mengategorikan tindak pidana korupsi sebagai delik formil. Dengan kata "*dapat*" itu berarti untuk dapat dipidanya pelaku tindak pidana korupsi tidak perlu benar-benar telah terjadi adanya kerugian keuangan Negara.

Sekalipun demikian, menurut pendapat penulis, tanpa adanya penegasan pembentuk undang-undang seperti itu, atau tanpa adanya kata "*dapat*" di depan kata merugikan keuangan negara dan seterusnya itu, tindak pidana korupsi sejak semula sebenarnya mesti dipahami sebagai delik formil. Hanya saja harus diperhatikan rangkaian kata-kata yang membentuk unsur tindak pidana korupsi itu secara utuh.

Pasal 1 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 yang di dalamnya tidak terdapat kata *dapat* di depan kata *merugikan keuangan negara* dan seterusnya, tidak selamanya harus ditangkap dan dipahami sebagai delik materiil sebagaimana yang selama ini disikapi oleh aparat penegak hukum. Dengan adanya unsur "*secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan dan/atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*" dalam Pasal 1 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, sebenarnya sudah dapat dipahami maksud pembuat undang-undang.

Jika dari unsur itu orang memperhatikan dan berangkat dari perkataan "*secara langsung merugikan keuangan negara*" saja, maka ia memang harus dibuktikan secara objektif. Dalam hal ini hakim kalau perlu dapat mendengarkan pendapat saksi ahli untuk mengetahui kapan ada keadaan yang secara langsung telah merugikan keuangan negara itu. Dari sudut pandang seperti itu memang dapat dipahami bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik materiil.

Terkait dengan rumusan tersebut, maka menurut hemat penulis, adalah wajar pembuat Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 mencantumkan secara eksplisit bahwa tindak pidana korupsi adalah delik formil, karena di dalam undang-undang itu kata "*secara langsung atau tidak langsung*" di depan kata "*merugikan keuangan negara dan seterusnya*" sebagai bagian dari unsur tindak pidana korupsi seperti yang terdapat di dalam rumusan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tidak digunakan oleh pembuat undang-undang korupsi yang baru itu. Tanpa perumusan yang tegas tentang rumusan delik formil itu dapat mengakibatkan munculnya kembali pemahaman yang keliru dalam praktik penegakan hukum pidana yang mengharuskan adanya pembuktian unsur merugikan keuangan negara. Akan kembali timbul pemahaman keliru yang cenderung "*disalah gunakan*" dalam praktik, bahwa tanpa adanya kerugian keuangan negara, maka tidak ada tindak pidana korupsi.

Meskipun demikian, seorang yang telah melakukan perbuatan melawan hukum, meskipun belum sampai pada taraf merugikan keuangan negara, tidaklah secara serta merta mengakibatkan ia tidak dapat dipidana. Artinya perbuatan tersebut belum menimbulkan suatu akibat yang nyata berupa kerugian keuangan negara

seperti yang dipersyaratkan untuk sebuah delik materiil.

Namun ia masih dapat dipersoalkan dalam kaitannya dengan percobaan melakukan tindak pidana korupsi yang oleh undang-undang diancam dengan ancaman pidana. Persyaratan untuk adanya sebuah percobaan melakukan tindak pidana (*strafbare poging*) yang mengakibatkan pelakunya dapat dipidana adalah:

1. Terdapat suatu maksud untuk melakukan suatu kejahatan tertentu;
2. Sudah terdapat suatu permulaan tindakan pelaksanaan, dan;
3. Pelaksanaan kejahatan tersebut tidak selesai dilakukan disebabkan oleh karena hal-hal yang berada di luar kemauan si pelaku,

Secara konseptual masalah percobaan melakukan kejahatan erat sekali kaitannya dengan adanya perbedaan perumusan delik antara delik yang dirumuskan secara materiil dan delik yang dirumuskan secara formil. Hal tersebut adalah disebabkan karena orang tidak akan dapat mengetahui kapan suatu perbuatan yang dilakukannya telah membuat orang tersebut dapat dijatuhi pidana karena melakukan suatu percobaan, jika orang itu tidak mengetahui apakah yang ia lakukan itu sebenarnya merupakan suatu delik formil atau suatu delik materiil. Dalam hubungan itu lebih jauh dijelaskan, bilamana seseorang itu telah dapat dijatuhi pidana karena melakukan suatu percobaan, masalahnya tidaklah sulit jika yang dilakukaa oleh orang tersebut ialah tindak pidana formil, yakni karena segera setelah orang tersebut memulai melakukan tindakan atau perbuatan yang dilarang oleh undang-undang, maka orang sudah dapat berbicara tentang telah adanya suatu "*begin van uitvoeringshandeling*" atau tentang telah adanya suatu permulaan tindakan pelaksanaan.

Konstruksi percobaan melakukan kejahatan apabila dikaitkan dengan tindak pidana korupsi, maka percobaan tindak pidana korupsi telah terjadi dengan telah dilakukannya tindakan permulaan pelaksanaan. Meskipun suatu tindak pidana korupsi belum sampai pada adanya suatu akibat berupa kerugian keuangan negara, namun apabila telah dilakukan tindakan permulaan pelaksanaan, maka si pelaku telah dapat dipidana karena percobaan tindak pidana korupsi. Akan tetapi, akan menjadi persoalan pula tentang apa yang dimaksud dengan tindakan permulaan pelaksanaan itu sendiri.

Untuk adanya percobaan melakukan kejahatan belum cukup hanya dengan dilakukannya suatu tindakan persiapan yang di dalam doktrin disebut dengan "*voorbereidingshandeling*". Suatu perbuatan permulaan pelaksanaan dalam delik yang dirumuskan secara materiil, dianggap telah terjadi segera setelah tindakan yang dilakukan oleh seorang pelaku itu menurut sifatnya secara langsung dapat menimbulkan akibat yang tidak dikehendaki oleh undang-undang tanpa pelaku itu harus melakukan suatu tindakan yang lain lagi untuk menimbulkan akibat tersebut.

Jadi dalam tindak pidana korupsi yang dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, dengan telah dilakukannya perbuatan yang secara langsung dapat merugikan keuangan negara, maka dalam keadaan seperti itu si pelaku telah dapat diancam pidana karena telah melakukan percobaan tindak pidana korupsi. Artinya, untuk adanya percobaan tindak pidana korupsi, tidak perlu betul-betul atau secara nyata telah terjadi kerugian keuangan negara. Sudah cukup dengan telah adanya tindakan yang dapat merugikan keuangan negara.

Namun sangat disayangkan, sepanjang pengetahuan penulis, belum ada satu kasus

pun yang pelakunya dihadapkan ke pengadilan atas dakwaan melakukan percobaan tindak pidana korupsi. Padahal terhadap kasus-kasus yang telah disinggung di atas tadi, meskipun penegak hukum tidak mampu memprosesnya sebagai tindak pidana korupsi dengan alasan tidak ada bukti atau sulit membuktikan unsur merugikan keuangan negara, namun secara nyata telah terdapat adanya perbuatan permulaan pelaksanaan, sehingga konstruksi hukum mengenai percobaan dapat diimplementasikan.

Pemahaman terhadap rumusan tindak pidana korupsi menurut Pasal 1 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 yang pada umumnya dianggap orang sebagai delik materiil, akan menjadi lain manakala orang berangkat atau memperhatikan adanya perkataan "*atau secara tidak langsung merugikan keuangan negara dan seterusnya*" sebagai unsur. Dengan adanya perkataan "*secara tidak langsung*" itu, maka dapat diartikan bahwa dengan telah dilakukannya suatu perbuatan melawan hukum, dapat dikatakan tindak pidana korupsi telah terjadi secara sempurna, sehingga pelakunya dapat dipidana. Dengan demikian, tidak mutlak adanya akibat yang secara nyata (secara faktual) merugikan keuangan negara.

Ketidak harusan membuktikan adanya kerugian keuangan negara secara nyata, dalam perkara tindak pidana korupsi secara implisit terdapat di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971. Di dalam pasal tersebut, pembuat undang-undang menempatkan kata "dapat" di depan kata "*merugikan keuangan negara dan seterusnya*." Itu berarti, kerugian keuangan negara tidak mesti benar-benar telah terjadi untuk adanya suatu tindak pidana korupsi. Manakala seorang terbukti telah melakukan suatu perbuatan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain

dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya, maka dengan demikian ia dapat dikatakan sebagai telah melakukan tindak pidana korupsi.

Suatu pemahaman yang dapat ditangkap dari uraian tersebut di atas adalah, bahwa pembuat undang-undang tidak secara eksplisit mempersyaratkan untuk adanya suatu tindak pidana korupsi harus nyata-nyata telah timbul suatu akibat tertentu berupa kerugian keuangan negara. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa secara umum tindak pidana korupsi adalah delik formil. Tindak pidana korupsi telah terjadi secara sempurna dengan telah dilakukannya suatu perbuatan melawan hukum.

Dengan demikian, pengembalian kerugian keuangan negara atau hasil tindak pidana korupsi oleh pelaku, baik sebelum ataupun pada saat perkaranya sedang diproses, tidak mengakibatkan hilangnya sifat melawan hukum perbuatan. Pengembalian kerugian keuangan negara hanya dapat dipertimbangkan oleh hakim sebagai suatu hal yang meringankan bagi terdakwa.

Berbeda dengan pemahaman sebagaimana diuraikan di atas, bahwa rumusan tindak pidana korupsi yang terdapat di dalam Pasal 1 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 adalah delik materiil. Kelemahan dalam hukum materiil justru terletak pada ketentuan mengenai rumusan delik yang bersifat materiil, tidak dirumuskan secara formil. Unsur kerugian keuangan negara atau perekonomian negara merupakan salah satu unsur mutlak yang harus dapat dibuktikan oleh Jaksa Penuntut Umum di persidangan. Perumusan secara materiil itu diperlemah lebih lanjut oleh adanya peraturan Mahkamah Agung yang menegaskan, bahwa tindak pidana korupsi

tidak terbukti jika kepentingan umum terlayani, terdakwa tidak memperoleh keuntungan, dan negara tidak dirugikan. Akibatnya dalam memahami Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 banyak kejadian tindak pidana korupsi menyangkut konglomerat tidak diajukan ke pengadilan. Fenomena itu disebabkan karena tidak terbukti adanya unsur kerugian keuangan negara atau perekomian negara, atau uang hasil korupsinya oleh pelaku sudah dikembalikan ke kas negara.

Perbedaan penafsiran atau kesenjangan pemahaman mengenai tindak pidana korupsi, terutama sekali dalam kaitannya dengan unsur merugikan keuangan negara, telah menimbulkan persoalan tersendiri dalam praktik penegakan hukum pidana. Terkait dengan unsur ini sering menjadi permasalahan, apakah seseorang masih dapat dituntut dengan undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi, apabila uang yang semula dikorup sudah dikembalikan, maka unsur tersebut sudah dapat terpenuhi, sehingga pasal-pasal dalam undang-undang korupsi tersebut tidak terpenuhi. Sebenarnya perbuatan korupsi yang dirumuskan dalam undang-undang tersebut bukan delik materiil, akan tetapi perbuatannya yang dilarang.

Dengan demikian terlihat, tindak pidana korupsi adalah delik formil, di mana yang dilarang itu bukanlah kerugian keuangan negara; melainkan berbuat melawan hukum untuk memperkaya diri dengan merugikan keuangan negara. Meskipun demikian memberikan sedikit pengecualian, bahwa jika jauh-jauh hari sebelum ada pemeriksaan pelaku sudah mengembalikan uang negara itu, maka ia dianggap belum melakukan tindak pidana korupsi. Akan tetapi, apabila sudah diketahui perbuatan penggunaan uang yang tidak sah tersebut sebagai perbuatan

korupsi, lantas dikembalikan, maka di dalam hal yang demikian tindak pidana korupsi telah terjadi secara sempurna. Namun, pada akhirnya akan terpulang pada penafsiran aparat penegak hukum sendiri. Hal tersebut akan efektif apabila di antara mereka terdapat kesamaan penafsiran.

Adanya perbedaan interpretasi dalam praktik penegak hukum pidana tentang rumusan tindak pidana korupsi, di dalam praktik peradilan pidana selama ini dapat dikelompokkan atas dua pendapat, yaitu:

1. Apabila kerugian keuangan negara telah dikembalikan, ada yang menganggap salah satu unsur tidak terpenuhi dan karenanya terdakwa dibebaskan dari dakwaan;
2. Ada juga yang berpendapat, bahwa sekalipun kerugian keuangan negara telah dikembalikan, namun hal itu tidak menghapuskan unsur melawan hukum, tapi hanya menjadi faktor yang meringankan pidana.

Untuk menghilangkan keragu-raguan praktik penegakan hukum dan untuk menghapus kesenjangan pemahaman terhadap persoalan rumusan tindak pidana korupsi antara delik formil dan delik materiil, maka rumusan hukum yang secara tegas menyatakan tindak pidana korupsi sebagai delik formil dapat dikatakan sebagai suatu kebutuhan hukum yang sudah sepatutnya memperoleh respons legislatif melalui kebijakan perundang-undangan. Dengan mengemukakan secara eksplisit sifat perumusan tindak pidana korupsi di dalam undang-undang sebagai delik formil, maka kebijakan demikian dapat menjamin terciptanya kepastian hukum dalam pemberantasan korupsi.

Pembuat undang-undang korupsi tampaknya memiliki pendirian yang menghendaki agar persoalan sifat rumusan delik korupsi ditegaskan dalam undang-

undang. Hal tersebut terlihat dari bunyi ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menentukan: "*Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.*" Meskipun tidak secara eksplisit menggunakan istilah "*delik atau tindak pidana formil*", namun dari ketentuan Pasal 4 tersebut dapat dipahami maksud pembuat undang-undang yang menentukan bahwa tindak pidana korupsi (khususnya sebagaimana dimaksud Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999) adalah delik formil.

Sifat formil itu akan semakin jelas dipahami dengan memperhatikan keterangan pembuat undang-undang melalui Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menjelaskan, bahwa dalam undang-undang ini, tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil. Hal ini sangat penting untuk pembuktian. Dengan rumusan secara formil yang dianut dalam undang-undang ini, meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke pengadilan dan tetap dipidana. Pengembalian kerugian keuangan negara hanya dapat dinilai sebagai hal yang meringankan pidana yang dijatuhkan Hakim kepada pelaku.

Dengan cara seperti itu, berarti pembuat Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 telah melakukan penyempurnaan terhadap berbagai kekurangan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, khususnya kelemahan mengenai masalah rumusan delik yang tidak eksplisit.

Kebijakan seperti itu dapat dicatat sebagai suatu terobosan hukum dan merupakan suatu langkah maju. Dengan cara seperti itu, paling tidak ketersumbatan

saluran yuridis, atau keterbatasan rumusan hukum menyangkut pembuktian unsur merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi, yang selama ini cenderung menyulitkan proses peradilan pidana, dapat dipecahkan dan diatasi.

D. Daftar Rujukan

- Al-Qur'an
 AL-Hadis
 Abdul Halim Barkatullah dan Teguh Prasetyo, *Hukum Islam Menjawab Tantangan Jaman yang Terus Berkembang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
 Ahmad Kamil & M. Fauzan, *Kitab Undang-Undang Hukum Perbankan dan Ekonomi Syariah*, Cet. Ke-1, Kencana, Jakarta, 2007.
 Djazoeli Sadhani, Syahrifur Anwar dan K. Subroto, *Mencari Keadilan di Pengadilan Pajak*, Gemilang Gagasindo Handal, Jakarta Selatan, 2008.
 Haula Rosdiana, dan Edi Slamet Irianto, *Pengantar Ilmu Pajak; Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012
 Kahf, Monzer. "The Performance of the Institution of Zakah in Theory and Practice", Paper for the *International Conference on Islamic Economics Towards the 21st Century*, Kualalumpur, April 2630, 1999.
 Qadir, Abdurrachman, *Zakat dalam Dimensi Mandah dan Sosial*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.
 Qaradhawi, Yusuf, *Fiqh al-Zakat*, Dar al-Irsad, Bayrut, 1979 M/1389 H.
 ----, *Spektrum Zakat dalam Membangun Ekonomi Kerakyatan (terj)*. Zikrul Hakim, Jakarta, 2005.
 Rahman, Abdul Malik, *Ibadali Zakat dan Segala Masalahnya*, Jasmin Enterprise, Kuala Lumpur, 2003.

Sadeq, Abu al-Hasan. *A Survey of the Institution of Zakah: Issues, Theories and Administration*. IRTI, Jeddah, 2002.